



PROJET DU 5^E PLAN NATIONAL DE GESTION DES MATIÈRES ET DÉCHETS RADIOACTIFS - PNGMDR

Novembre
2021

AVIS DE L'ANCCLI

PRÉAMBULE

L'ANCCLI souligne la qualité de ce nouveau PNGMDR et la volonté d'un document pragmatique, ambitieux tout en fixant des échéances qui seront, nous l'espérons respectées.

L'ANCCLI souligne le travail réalisé et un projet de PNGMDR qui a largement repris et entendu les avis de la Commission d'orientations.

Néanmoins, d'une manière globale, l'ANCCLI regrette que la question des moyens dédiés à l'expertise non institutionnelle ne soit pas abordée. Les travaux de la commission d'orientations ont montré combien l'apport de cette expertise pouvait-être une réelle plus-value au processus d'échanges et de dialogue mais qu'elle se heurte à des limites tant en moyens humains (temps) que financiers.

LA GOUVERNANCE

Si la gouvernance est une évolution notable du PNGMDR qui s'appuie notamment sur les suites du débat public, il nous paraît essentiel qu'à minima les CLI et l'ANCCLI (organes locaux de concertation autour des installations nucléaires) soient associées et membres de la nouvelle instance baptisée « commission de gouvernance du PNGMDR ».

Sauf erreur de lecture ou de compréhension de notre part, nous lisons page 14 que cette commission est notamment « ...destinée à garantir la représentativité des parties prenantes et des structures représentées ainsi que la pluralité des points de vue... » mais nous lisons aussi en haut de la page 15 « ...s'agissant de la participation directe de la société civile à la commission de gouvernance...il paraît nécessaire d'évaluer précisément la forme que pourrait prendre une telle participation... » et « ...les réflexions sur ce sujet feront l'objet de recommandations du ministère en vue de la préparation du sixième plan... » !

De notre point de vue, ces éléments sont contradictoires et nécessitent un éclaircissement sur la différenciation faite entre « parties prenantes », « société civile » et « grand public ».

De plus, repousser au sixième plan, donc dans 5 ans, l'examen du rôle de la société civile dans la gouvernance du plan ne nous paraît pas être un choix judicieux alors même que le débat public a montré l'intérêt de la société civile pour la politique déchets.

Par ailleurs, le rôle de cette commission n'est pas clairement défini, notamment sur son influence potentielle dans le processus décisionnel.

ARTICULATION POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET GESTION DES MATIÈRES ET DÉCHETS RADIOACTIFS

Dans l'encadré bleu sur la PPE, il est fait état d'un programme de travail avec un rapport de conclusions à mi-2021. Nous sommes déjà fin 2021, cela veut-il dire que ce rapport est sorti ?

L'action POL.1 rappelle que cette action vise à répondre aux attentes exprimées durant le débat public de renforcer la lisibilité des conséquences des choix de politique énergétique sur la gestion des matières et déchets radioactifs.

Il nous semble important de préciser que ces attentes ont aussi été fortement exprimées par la Commission d'Orientations.

Concernant les scénarios destinés aux exercices prospectifs, l'ANCCLI note l'action POL.3 évaluant la capacité du système à gérer une situation de crise et notamment celle d'une sortie précipitée du nucléaire. Ce scénario avait été suggéré par le tissu associatif dans la Commission d'orientations.

L'ANCCLI s'interroge sur la pertinence de peut-être effectuer un travail de réflexion sur un scénario inverse, c'est-à-dire de réfléchir au scénario le plus pénalisant pour la gestion des matières et des déchets radioactifs. Est-ce une sortie brutale du nucléaire ? Une indisponibilité d'installation de traitement, dont La Hague ? Le retard ou la non-construction de Cigéo ? Des difficultés dans l'équilibre du cycle du combustible (exemple des problèmes actuels avec le MOX) ... est-ce une conjoncture de plusieurs scénarios ? peuvent-ils se produire ?

Il ne s'agit pas d'être alarmiste mais, au regard des grands événements industriels ayant pu se produire ces 20 dernières années (accident, changement de stratégie...), une situation dramatique et/ou de blocage est souvent le fruit de l'addition de petits événements et/ou d'une conjoncture d'événements qui pris individuellement n'auraient pas de telles conséquences.

MATIÈRES ET DÉCHETS

L'ANCCLI souligne l'intérêt de mettre en œuvre des plans de valorisation des matières mais ne comprend pas que ces plans ne soient pas soumis à la consultation et à l'avis de la Commission de gouvernance du PNGMDR.

Page 24, l'inventaire publié est un état des lieux à fin 2019. Pour un PNGMDR qui sortira en 2022 il serait opportun de remplacer ou d'ajouter les dernières données disponibles.

ENTREPOSAGE DE COMBUSTIBLES USÉS

Concernant le besoin de nouvelles capacités d'entreposage vers 2030, l'ANCCLI souligne qu'elle avait plutôt l'impression que ce besoin se ferait ressentir de manière urgente avant 2030 et qu'il paraît essentiel effectivement d'affiner l'horizon de saturation comme le prévoit le PNGMDR.

Concernant l'action ENT.1, l'ANCCLI est surpris que l'analyse des perspectives de saturation ne soit pas menée en lien avec d'autres parties prenantes et notamment que la Commission de gouvernance du PNGMDR n'y soit pas associée.

De même concernant l'action ENT.2, l'ANCCLI suggère que l'approbation des stratégies d'entreposage fasse l'objet d'un avis de la Commission de gouvernance du PNGMDR.

Concernant l'action ENT.4, il nous paraît essentiel de prévoir une interaction avec la société civile sur le DOS du concept d'entreposage à sec.

Enfin, sur l'action ENT.5 l'échéance de mi-2021 fixée dans le nouveau PNGMDR est passée. Le calendrier révisé a-t-il été déposé par EDF ?

L'ANCCLI rappelle qu'en raison du retard pris sur la piscine d'entreposage centralisé, des parades ont été proposées par l'exploitant dont la densification des piscines du site d'Orano La Hague. Il y a une réelle nécessité de préciser les interactions calendaires entre ces divers projets et leur pérennité dans le temps. Notamment la densification va-t-elle se poursuivre une fois la piscine d'entreposage centralisé en activité ?

Attention de publier, en 2022, un PNGMDR en incluant des dates de remise d'études, rapports... révolues.

Compte tenu de l'actualité sensible de 2021 sur l'envoi par Orano, en Russie, d'uranium de retraitement, le PNGMDR pourrait rappeler les conditions, limites, cadre législatif d'exportation des matières ou déchets radioactifs.

GESTION DES DÉCHETS TFA

Si l'ANCCLI considère indispensable de se préoccuper des déchets TFA et d'anticiper l'évolution des flux de matériaux qui pourront arriver à la suite du démantèlement, elle s'interroge sur la décision du PNGMDR (action TFA.6) de modifier le cadre réglementaire pour une possibilité de dérogations ciblées permettant, après fusion et décontamination, une valorisation au cas par cas des déchets radioactifs nucléaires.

En effet, dans son compte rendu du débat public (17 avril - 25 septembre 2019) la Commission Particulière du Débat Public du PNGMDR indiquait « ...*Déchets T-A - Le public a manifesté une grande sensibilité à ce sujet : les réponses apportées aux questions relatives au processus de traçabilité, à l'effectivité des contrôles et à l'indépendance de ceux qui en ont la responsabilité, ainsi qu'aux modalités d'association de la société civile sont apparues dans le débat comme **des préalables à d'éventuelles évolutions...*** »

Par ailleurs, dans la version finale (16 novembre 2020) de la note d'orientation du maître d'ouvrage relative à la gestion des déchets TFA, la Commission d'Orientations du PNGMDR indique partager les recommandations du rapport HCTISN en date du 7 avril 2020 sur les perspectives d'évolution des filières de gestion des déchets TFA notamment celle qui recommande, d'organiser une consultation préalable du public sur le principe même d'une évolution de la réglementation (code de l'environnement et code de la santé publique), afin de recueillir son avis sur les filières de gestion qui pourraient être autorisées pour certains types de déchets, la nature des déchets éligibles et les mesures de contrôle et de traçabilité envisageables.

Enfin, la Commission d'Orientations a préconisé dans son avis du 16 novembre 2020 sur les déchets TFA la nécessaire participation du public à l'élaboration des décisions, qu'il s'agisse de décisions de principe sur les modifications du cadre réglementaire pour ouvrir le droit à de nouvelles possibilités de dérogation, ou qu'il s'agisse ensuite de décisions spécifiques l'autorisation de projets particuliers, à leur contrôle, à leur suivi et à leur traçabilité.

L'ANCCLI rappelle que la consultation publique, sur Internet, des projets de texte relatifs à la valorisation des déchets TFA métallique s'est faite en catimini, sans aucune large information du public, ni même de la Commission d'Orientations.

Du point de vue de l'ANCCLI l'action TFA.7 met donc le citoyen, la société civile, le grand public... devant le fait accompli d'une décision de recyclage/valorisation des matériaux métalliques TFA déjà acquise. La concertation prévue dans cette action TFA.7 ne porte donc pas sur l'opportunité ou pas d'autoriser la valorisation mais sur une concertation autour de la feuille de route d'un projet porté par EDF et Orano.

GESTION DES DÉCHETS FA-VL

L'ANCCLI souscrit au processus développé dans le PNGMDR de fiabiliser les inventaires et d'affiner les scénarios de gestion des déchets FA-VL et soutient le projet d'élaborer ces scénarios dans une méthode d'analyse multicritères et multi-acteurs.

L'ANCCLI souhaiterait que ce processus multicritères/multi-acteurs reconnu comme positif à la co-construction des décisions et des stratégies soient appliqués sur d'autres parties du PNGMDR qui font l'objet de réflexions stratégiques globales comme les TFA, les combustibles usés... ou tout au moins qu'il puisse être testé sur quelques études concrètes.

Concernant l'action FAVL.4 l'ANCCLI s'interroge sur la place de la Commission Locale d'Information de Soulaines. L'ANCCLI rappelle que les CLI sont inscrites dans le Code de l'environnement et qu'elles constituent des organes locaux d'information, d'échange, de concertation et de participation et, qu'à ce titre, elles devraient être citées dans le PNGMDR notamment sur des actions territoriales où elles existent déjà et où les relations CLI, exploitant, ASN, IRSN sont déjà formalisées.

Par exemple, le dossier présentant les options techniques et de sûreté retenues pour un stockage sur Vendevre-Soulaines devrait être débattu et présenté devant la CLI de Soulaines. Ce principe est peut-être déjà acté mais l'inscrire dans le PNGMDR est un gage d'ouverture à la société civile et de respect des instances (CLI) créées par le gouvernement pour faire le lien avec le grand public et assurer son information.

GESTION DES DÉCHETS HA-MAVL

Concernant l'action HAMAVL.1, l'ANCCLI souhaite rappeler que dans son avis de septembre 2020, le HCTISN avait bien souligné que le grand public devait pouvoir faire entendre son avis à chaque étape-clé du projet Cigéo, non seulement pendant la phase d'instruction de la DAC mais aussi au-delà, aux étapes clés et structurantes de son déploiement.

Cette action HAMAVL.1 précise que l'association de la société civile à la gouvernance des déchets HA-MAVL sera traitée dans le même cadre que la gouvernance du PNGMDR (action GOUV.2).

Mais cette action GOUV.2 du PNGMDR dit « ...s'agissant de la participation directe de la société civile à la commission de gouvernance...il paraît nécessaire d'évaluer précisément la forme que pourrait prendre une telle participation... ». « ...Et les réflexions sur ce sujet feront l'objet de recommandations du ministère en vue de la préparation du sixième plan... ».

Doit-on comprendre que l'on reporte à dans 5 ans l'examen de l'intégration de la société civile dans ces questions alors même que la phase industrielle pilote (PhiPil) va arriver sur le devant de la scène avec des questionnements légitimes du grand public ?

L'espace Internet ne nous semble absolument pas suffisant pour permettre une interaction durable et pertinente avec le grand public.

Concernant l'action HAMAVL.2, il est dommage que le PNGMDR ne rappelle pas les diverses démarches qui d'ores et déjà existent et s'inscrivent dans une dynamique pluraliste d'information et d'échanges avec le public (dialogue ANCCLI/IRSN/CLIs de Bure, initiatives du CLIs de Bure, ...) et engagées depuis plusieurs années parallèlement au processus réglementaire et aux initiatives de l'Andra (post débat public, conférence citoyenne...).

Ces concertations ont pour objectif de permettre aux membres des Commissions Locales d'Information (CLI) et aux associations d'accéder à l'expertise sur ce projet et de monter en compétence technique en parallèle du déploiement du projet.

Concernant l'action HAMAVL.5, l'ANCCLI rappelle que la phase industrielle pilote du projet Cigéo (PhiPil) est une étape majeure, un processus issu du débat public de 2013 et qui répondait à une demande forte des citoyens pour une sincérité optimum sur la faisabilité de Cigéo.

Cette sincérité passe par plusieurs garde-fous dont celui d'un arrêt possible du projet si les résultats de la Phipil ne sont pas satisfaisants mais aussi par une gouvernance et une participation du public renforcées et pluriel tout au long du projet et accompagnées d'une pédagogie et d'une communication efficaces qui doit nous conduire à être plus inventif.

L'ANCCLI souscrit donc à l'action qui, à notre sens, rejoint la CNDP qui, dans son avis de juillet 2021, recommande « la mise au point la plus partagée possible du champ et des modalités de la concertation à conduire sur la Phipil et sa gouvernance ».

L'ANCCLI considère qu'il faut être particulièrement ambitieux sur cette Phipil et en faire une véritable étape décisionnelle.

La gouvernance doit apporter des garanties à ses participants et à la société. Il ne s'agit pas d'une simple suite d'échanges, mais d'un instrument d'action. La société civile a des attentes sur le poids effectif des avis qu'elle émet, sur l'articulation avec les processus de décisions par les responsables publics, sur le suivi, le traçage et le respect des décisions prises (protection des acquis).

Ces avis de la société civile doivent aussi porter sur les aspects techniques et sur la garantie des réponses apportées par la Phipil aux nombreux enjeux techniques nouveaux que génèrent le stockage profond.

Il nous paraît donc essentiel de poursuivre les diverses initiatives de concertation et de dialogue, chacune étant une pierre à l'édifice d'une décision qui sera construite en prenant le temps du partage de l'information et de l'expertise pluraliste pour une décision réfléchie et argumentée.

Mais, en même temps, au regard de ces considérants et compte tenu de la place grandissante du HCTISN comme organe neutre, transparent, garant des expressions plurielles et à l'image de sa réussite de la concertation volontaire sur les 4^e réexamens de sûreté, l'ANCCLI propose que le HCTISN soit l'initiateur d'une concertation volontaire, pluraliste et neutre sur la Phipil et soit le lieu du partage et de la mutualisation des initiatives qui sont et seront menées.

GESTION DE CATÉGORIES PARTICULIÈRES DE DÉCHETS

L'ANCCLI souligne la volonté de constituer un sous-GT pluraliste de la commission gouvernance du plan, intégrant des représentants de parties prenantes, dont des représentants des territoires impliqués ou susceptibles de l'être sera constitué.

L'ANCCLI se demande pourquoi ce type de sous-GT ne pourrait pas être tout autant constitué sur le sujet de l'action FAVL.5, sur l'action FAVL.4.

D'autres sujets comme les déchets TFA ou encore l'entreposage du combustible utilisé nécessitent cette implication des parties prenantes et des territoires concernés.

Concernant l'action DECPAR.4, l'ANCCLI rappelle que les CLI et l'ANCCLI sont très investies auprès du Codirpa. L'ANCCLI souligne qu'elle avait publié, en 2017, un Livre Blanc relatif au rôle des CLI et à l'implication de la population dans la planification de gestion de crise et de gestion post-accidentelle (<https://www.anccli.org/les-livres-blancs/>).

Dans ce livre blanc, l'ANCCLI avait émis plusieurs recommandations dont 2 sur la gestion des déchets issus d'un accident nucléaire :

1. Le souhait qu'un débat ait lieu concernant l'opportunité éventuelle d'introduire un seuil de libération des déchets en cas d'accident et les conditions associées à une telle introduction.
2. Le souhait qu'un débat ait lieu pour identifier autour de chaque site nucléaire des zones favorables à l'entreposage des déchets de décontamination générés suite à un accident.

MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX, SANITAIRES, ÉCONOMIQUES, ÉTHIQUES ET TERRITORIAUX

L'ANCCLI souligne la volonté du PNGMDR de développer des méthodes multicritères et multi-acteurs.

Concernant l'action ENV.3, l'ANCCLI rappelle l'importance pour les populations de connaître l'impact sanitaire d'une installation et notamment sur le long terme. Cette attente se trouve confrontée avec des données scientifiques non toujours disponibles ou dont les résultats peuvent être variables. Exemple des données sur les faibles doses.

L'ANCCLI invite donc les porteurs de projets et l'Etat à privilégier le principe de précaution et à totale transparence sur les risques sanitaires pour les populations riveraines d'installations.

Concernant l'action TR.1 et TR.2, si l'ANCCLI comprend bien la nécessité de confidentialité en lien avec la sensibilité et la dangerosité des produits transportés, elle considère que les élus des territoires traversés par ces transport doivent d'une manière ou d'une autre être impliqués dans la réflexion globale sur ce sujet (carte interactive, information dans le Plan Communal de Sauvegarde de la commune).

Concernant les enjeux économiques et les coûts réels de gestion des matières et déchets radioactifs, ils participent à la confiance globale que les citoyens portent au nucléaire.

Ces enjeux sont donc fondamentaux et doivent être aussi précis que possible et ne pas dériver de manière exponentielle dans le temps. Ils concourent aussi à l'évaluation du coût du démantèlement et aux provisions nécessaires pour le couvrir.

Les mécanismes de financement et les coûts devraient pouvoir être certifiés par des économistes indépendants, à l'image du contrôle d'une comptabilité par un commissaire aux comptes.

QUESTIONS ÉTHIQUES

Le caractère transgénérationnel des déchets radioactifs confère, bien sûr, une dimension éthique complexe qui doit faire l'objet d'un dialogue entre différents savoir-faire et disciplines.

Concernant l'action Ethique.2, au-delà du travail en sous-groupe, l'ANCCLI recommande que la Commission de la Gouvernance du PNGMDR dispose d'un Comité éthique pérenne qui aurait se regard croisé, transverse, sociologique, philosophique des enjeux de la gestion des matières et déchets radioactifs et qui intégrerait de jeunes citoyens (étudiants en sciences humaines, par exemple).

Ce comité devrait être indépendant de l'Andra et des institutions.

ENJEUX TERRITORIAUX

Pour l'ANCCLI les enjeux territoriaux sont au cœur des processus et trop souvent mis en second plan après la vérification des critères de sûreté, des critères techniques... ils vont de concert et, l'un ne peut aller sans l'autre.

Qui dit choix de localisation dit aussi « alternatives », « options »... et l'urgence d'une solution n'est pas une solution. Là encore le processus multicritères et multi-acteurs semble un processus pertinent et constructif.

La notion de reconnaissance nationale a déjà été soulignée par des Présidents de CLI considérant qu'un territoire d'accueil doit bénéficier d'un soutien adapté de l'Etat.